

GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, Nº 31, pp. 119 - 130, 2012.

## DO COMPARATISMO EM GEOGRAFIA: UMA LEITURA A PARTIR DOS MODELOS DE ESTADO FRANCÊS E BRASILEIRO.

Juliana Nunes Rodrigues\*

### Resumo:

Este trabalho busca ressaltar a importância do método comparativo em Geografia, através de um estudo sobre os processos de descentralização e de difusão de estruturas de cooperação intermunicipal na França e no Brasil. Interroga-se sobre os bloqueios e os avanços realizados em matéria de territorialização de políticas públicas locais em cada um desses dois modelos de Estado: o modelo unitário e descentralizado francês e o modelo federal brasileiro. Ao confrontarmos essas duas realidades, mostramos como a descentralização e as experiências em cooperação intermunicipal se concretizam nos dois modelos de Estados. Tais constatações reforçam a importância da comparação no campo da Geografia Política para melhor compreender os desdobramentos espaciais das políticas públicas em modelos de Estado distintos.

**Palavras-chave:** descentralização, cooperação, municípios, território, comparação.

### Abstract

This work underscores the importance of the comparative method in geography by stressing current processes of decentralization and practices of territorial cooperation being diffused at the local scale of management in France and in Brazil. Hence, this paper's main objective is to highlight the hindrances and the advances visible in the territorialization of local public policies in each one of these two State models: the unitary and decentralized French model and the Brazilian federal model. By dealing with these two realities, the paper then shows how experiences of inter-municipal cooperation develop within both State models. Such substantiations underline the relevance of comparisons within the field of Political Geography. They enable a better comprehension of the spatial outcomes of policy within different State models.

**Key-words:** comparison, territory, municipality, decentralization, cooperation.

### Introdução

Este trabalho busca ressaltar a importância do método comparativo em Geografia, a partir de um olhar sobre o processo de descentralização política e o desenvolvimento de estruturas de cooperação intermunicipal nos modelos de Estado francês e brasileiro. Ainda que França e Brasil constituam realidades sócio espaciais muito distintas, os dois

países atravessaram processos de descentralização de suas estruturas político-administrativas; além disso, assistem à multiplicação de estruturas de cooperação intermunicipal nas escalas locais de gestão territorial.

A França constitui um clássico exemplo de Estado Unitário europeu. Na tradição filosófica europeia, o conceito de Estado foi progressivamente elaborado e associado à necessidade de uma instituição política superior, capaz de regular e

\*Doutora em Geografia pela Université Jean Moulin Lyon 3, França. Bolsista de Pós-doutorado Junior do CNPq e integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Política e Território (GEOPPOL-UFRJ) desde o ano de 2000. Email: [jnunesrodrigues@yahoo.com.br](mailto:jnunesrodrigues@yahoo.com.br)

organizar a sociedade em vista do bem comum. Durante os anos 1990, mudanças de ordem jurídica e política estimularam a propagação das estruturas intercomunais. Tais mudanças se referem à evolução da própria legislação, que estabeleceu as diversas modalidades para o desenvolvimento dos chamados Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intercomunal (EPCIs). Leis claras e exaustivas foram importantes para sanar incertezas quanto às pretensões do Estado: a cooperação seria fundada sobre o voluntarismo, diferentemente das tentativas de fusão impostas no passado. Ademais, no contexto europeu, contratos de desenvolvimento territorial são encorajados entre as próprias EPCIs, ou ainda entre essas e regiões europeias localizadas em países diferentes. Em suma, mudanças de ordem institucional e política favoreceram a adoção e a difusão de práticas de cooperação intercomunal na França.

No Brasil, o Estado está organizado com base em um sistema federativo, modelo instituído e propagado pelos liberais norte-americanos no século XVIII. Diferentemente do que ocorreu nos Estados Unidos, a estrutura federativa brasileira se estabeleceu na República, como instrumento para descentralização do poder político em um Estado já territorialmente constituído e centralizado. Ao longo da história política brasileira, o jogo federativo entre União e unidades federadas caracterizou-se pela alternância entre momentos de maior e menor centralização, assim como por intervenções do Governo Federal nas escalas de atuação subnacionais. Somente no final da década de 1980 a autonomia política das escalas subnacionais de governo foi explicitamente garantida. Nesta última redemocratização, a descentralização primou por um novo formato de Estado, mais aberto à participação da sociedade civil nos processos decisórios. Quanto à cooperação intermunicipal, embora inaugurada pela Constituição de 1937, uma legislação que dispõe exaustivamente sobre suas modalidades só foi estabelecida em 2005. A lei dos Consórcios Públicos (11.107) foi lançada com o objetivo de sanar incertezas e estimular o desenvolvimento de projetos de gestão consorciada na escala supramunicipal. Nesse quadro, a cooperação entre municípios é reconhecida como

um instrumento importante para a gestão de equipamentos, infraestruturas e serviços urbanos, além de se tratar de uma estratégia eficaz para que os municípios menos populosos sejam capazes de cumprir suas funções.

Partindo-se desses dois modelos, admite-se que as práticas políticas locais são afetadas por temporalidades e dinâmicas que se manifestam em escalas geográficas diversas, que se inscrevem nos arcabouços institucionais de definição de políticas públicas, sendo pautadas pela estrutura político-administrativa dos Estados. Na escala nacional, atores e instituições definem as regras do jogo a longo prazo, isto é, o campo do possível que fixa possibilidades e limites para as ações nas escalas sub-nacionais. Na escala regional, mudanças sócioeconômicas resultam de padrões diferenciados de inserção nos mercados e nas instâncias de representação política nacionais. Finalmente, nas escalas locais, práticas localizadas e questões de curto prazo afetam a adoção ou não de práticas cooperativas, definindo espaços de acesso a bens e serviços públicos na escala do cotidiano social.

Este texto resulta de nossa tese de doutorado sobre as práticas de cooperação intermunicipal que se desenvolvem na França e no Brasil. Nos limites deste artigo, a discussão será balizada pela importância do método comparativo em Geografia, visando-se a ampliar a reflexão sobre os desdobramentos espaciais das políticas públicas em modelos de Estado distintos. Estudar dois modelos de Estado exige, por outro lado, a incorporação das nuances e particularidades que tornam esses modelos únicos no mundo, o que nos afasta da sedução do etnocentrismo e reforça a qualidade heurística do olhar comparativo.

Para tanto, algumas questões metodológicas e ferramentas teóricas nos auxiliam no exercício da comparação. Tem destaque, nesta reflexão, o arcabouço teórico desenvolvido pelo sociólogo Michael Mann (1984, 1988), a respeito das prerrogativas de centralidade territorial do Estado. Objeto teórico, o Estado usufrui determinadas condições que o capacitam para o ordenamento das rotinas sociais. Realidades sócioespaciais concretas, os Estados se diferenciam quanto à organização espacial de seu aparato

político-administrativo e, portanto, apresentam capacidades diversas para ordenar as rotinas e fazer valer suas leis por todo o território nacional. Por outro lado, se admitimos que o Estado preserva certa autonomia em relação ao corpo social, enquanto instituição, o Estado se inscreve nos tempos da sociedade e do território, incorporando-os e modificando-os, ao mesmo tempo em que é afetado pelas mudanças que se originam na sociedade. Tais assertivas dão suporte ao exercício da comparação; e mais, abrem uma agenda de pesquisas no campo da Geografia Política - uma agenda renovada, que busca entender os efeitos e desdobramentos espaciais das políticas públicas em sociedades distintas.

### **Comparar, por que e como fazer?**

Comparar exige um esforço de relativização, de questionamento de concepções e de sistemas de pensamento comumente aceitos. Por esta razão, alguns autores afirmam que a comparação é uma estratégia de pesquisa antes que um método de investigação propriamente dito (DUPRÉ et. al., 2003, p.9). Comparar é "fazer da alteridade uma forma de conhecimento"; ou, ainda, valorizar o "desvio" como estratégia de apreensão da realidade. Tantas são as formulações que nos lembram de que a comparação nos transporta para o registro de uma epistemologia fundamentalmente dialética, na qual "a negação de Si através da confrontação com o Outro constitui uma ferramenta privilegiada de conhecimento do Mesmo" (DUPRÉ et. al., 2003, p. 9) .

Observar "como fazem os outros" contribui, assim, para a compreensão de nossos próprios limites e possibilidades. No entanto, algumas observações parecem condicionar a comparação. Primeiramente, "se duas entidades são semelhantes em tudo, se todas as suas propriedades se equivalem, então se trata da mesma entidade, e a comparação deixa de ser justificada" (SARTORI, 1994, p. 20). Em segundo lugar, os objetos estudados devem apresentar sim, algo em comum; caso contrário, o exercício comparativo igualmente se perderia (SPURK, 2003, p.73). A comparação não pretende, enfim, revelar

novos atributos dos objetos estudados; antes, trata-se de identificar regularidades e exceções – recorrências, diferenças ou anomalias – capazes de ampliar a compreensão global das manifestações de um determinado fenômeno (DOGAN, 2004, p. 30).

Em síntese, a comparação reclama uma virtude heurística, que através da dúvida e do questionamento enriquece o conhecimento de nossa própria realidade. A comparação produz assim um distanciamento necessário para nos descentrar dos dados comumente considerados como as únicas alternativas possíveis. No nosso propósito, a comparação se presta a revelar o que a descentralização e a difusão de estruturas de cooperação intermunicipal querem dizer "aqui" e "lá", porque tais fenômenos se referem antes ao significado que os atores lhes atribuem (BADIE e HERMET, 2001, p. 2). França e Brasil são, assim, quadros de referência para o estudo que se quer empreender.

A comparação requer em todo caso uma postura cuidadosa do pesquisador quando da construção de seu objeto de estudo (SPURK, 2003, p. 84). Tal postura clama questionar o próprio olhar, as maneiras de pensar e de agir, tendo-se em vista o confronto de realidades observadas em terreno "familiar" e aquelas observadas alhures, onde o olhar se afasta do hábito e se abre para outras escolhas (DUPRE et AL., 2003, p.15; BADIE e HERMET, 2001, p.1). Neste exercício, similitudes e contrastes identificados tornam-se, também, objeto de investigação e de busca de explicações (GAZIBO e JENSON, 2004, p. 16).

Em um dicionário de referência para os geógrafos, Denis Retaillé (2003, p.187) afirma que "o comparatismo encontra-se na base da generalização» ; neste ponto de vista, a comparação possibilita a verificação ou não de hipóteses, a partir da observação de um certo número de casos. Por outro lado, é também possível partir de similitudes e contrastes para se chegar a hipóteses explicativas. Todavia, o bom pesquisador é atento às formulações etnocêntricas que apregoam um valor universal a fenômenos que são, na realidade, produtos da história particular das sociedades (GAZIBO et JENSON, 2004, p. 55). Ganha então relevo a qualidade ética do exercício

da comparação: aquela que trata da compreensão de realidades outras, a partir de uma postura crítica sobre as próprias tradições, vícios e hábitos; qualidade essa que leva a perceber a própria realidade como uma alternativa perante outras e inúmeras possibilidades (DETIENNE, 2000, p. 62).

A comparação pode assim se gloriar de uma virtude heurística para melhor se captar as sutilezas da descentralização, fenômeno político, e da difusão de estruturas de cooperação intermunicipal nas escalas locais da França e do Brasil. Posto isso, os dois casos nacionais foram privilegiados como modelos de Estado contrastantes antes que em razão de quaisquer proximidades geográficas ou sócio-econômicas. Se por um lado França e Brasil apresentam trajetórias políticas e econômicas distintas, por outro lado, os dois países são exemplos de formas distintas de organização espacial da política; em ambos os países o aparato estatal passou por processos de descentralização e ambos os países assistem à difusão de estruturas de cooperação intermunicipal nas escalas locais de gestão.

Comparar dois Estados-nacionais com aparatos político-administrativos distintos exige, ademais, respeitar a densidade histórica e social que favoreceu o desenvolvimento de formas particulares de estruturação das relações (SPURK, 2003, p. 75). Eis a razão pela qual a história tem aqui seu lugar, a fim de dar suporte à compreensão das condições de emergência das mudanças. Não é demais sublinhar que processos de descentralização e as próprias práticas cooperativas locais derivam de mudanças nas relações de poder que se reproduzem no âmago dos Estados; trata-se de processos de ruptura e de ajustes a partir da mobilização das forças políticas locais.

### **A organização espacial da política dos Estados como problema**

Posto isso, propomos valorizar a organização espacial da política dos Estados para melhor se apreender fenômenos políticos semelhantes em sociedades diferentes. O território é aqui valorizado enquanto "espaço controlado-delimitado", que corresponde à lógica do Estado na sua exaustão interna (LEVY, 1999, p. 122). Tal

« ubiquidade demarcada» (LEVY, 1994, p. 131) possibilita ao Estado penetrar não apenas « os mínimos interstícios do território », mas também orientar as rotinas sociais. Ao destacarmos essa premissa geral, estabelecemos o ponto de partida para o paralelo França-Brasil; ou melhor, para a comparação entre o Estado francês e o Estado brasileiro. Trata-se de retomar "a política dos Estados e sua geografia" (GOTTMANN, 1952).

O tema resgata algumas questões fundadoras da Geografia. As divisões político-administrativas dos Estados constituíram um tema clássico da disciplina, sobretudo nas abordagens que pretenderam discutir a maneira pela qual os Estados são capazes de oferecer bens e serviços públicos em todo território nacional (SANGUIN, 1977; JOHNSTON, 1979; PAINTER, 1995). Da mesma forma, questões acerca da centralização e da descentralização, assim como sobre federalismo e unitarismo, foram abordadas por muitos geógrafos, que intentaram compreender tanto as formas de distribuição do poder no seio dos Estados quanto à maneira como esses últimos fixam e executam suas decisões (SANGUIN, 1977, p. 107). Mais significativo ainda, a extensão das prerrogativas de exclusividade e de exaustão dos Estados definida pelas fronteiras nacionais foram com frequência convocadas para se melhor apreender os atributos do que é e do que não é genuinamente "nacional" (RETAILLE, 1997, 201; AGNEW, 1997). Desta maneira, compartilhamos com Castro o propósito de que "da mesma maneira em que é possível falar de um modelo de Estado territorial moderno como ponto de partida analítico, é também possível falar de uma administração pública racional como modelo analítico» (CASTRO, 2009, p. 9). A divisão político-administrativa dos Estados e seus efeitos territoriais constituem, portanto, uma referência para se captar as diferentes formas de organização dos Estados no espaço, assim como suas diferenças na condução de políticas públicas.

Todavia, longe de refazer o percurso de uma Geografia Política clássica, propomos mobilizar algumas noções que consideramos enriquecedoras para o exercício comparativo em Geografia Política. Neste exercício, é importante considerar os próprios atributos do Estado enquanto problema

geográfico, e não como um mero dado da realidade (RETAILLÉ, 1997, p. 146). Fundamentalmente, “o Estado é um problema para a Geografia em razão de sua natureza territorial”; “é o território que confere substância ao Estado” (CASTRO, 2009, p. 2). Posto isso, trata-se de refletir sobre o território enquanto base material para o exercício do poder do Estado na organização do cotidiano social. Nessa perspectiva, as ferramentas teóricas esmiuçadas pelo sociólogo Michael Mann conformam um arcabouço sólido para os estudos comparativos em Geografia Política.

O propósito de Michael Mann repousa sobre uma ideia-chave: a da necessidade do território para o exercício do poder dos Estados (MANN, 1984, 1992). Para Mann, é a base territorial que possibilita ao Estado penetrar a sociedade civil, no exercício de suas prerrogativas que afetam as rotinas sociais. Neste sentido, o Estado exerce um poder autônomo que o diferencia da sociedade civil; só o Estado é capaz de estabelecer e fazer cumprir normas que ordenam as rotinas por todo o território nacional. Ao fim e ao cabo, é graças a sua autonomia que o Estado é capaz de cumprir funções que nenhum grupo social é capaz de cumprir.

Longe de esgotar a contribuição de Michael Mann para as ciências sociais, em geral, e para a Geografia, em particular, podemos salientar algumas de suas premissas que serão úteis para compreender diferenças fundamentais entre o Estado francês e o brasileiro. Contudo, não é demais lembrar que o projeto teórico de Michael Mann ultrapassa amplamente as ambições desta breve apresentação.

Ao problematizar o Estado como um objeto teórico, Michael Mann se afasta da concepção do Estado como simples produto das estruturas pré-existentes na sociedade civil. Com efeito, ainda que de maneira simplista e esquemática, tanto a tradição marxista, quanto as tradições liberal e funcionalista, valorizam o Estado enquanto “arena”, enquanto “lugar”, onde os conflitos de classe, entre grupos ou ainda entre indivíduos se manifestam e se institucionalizam. Em outras palavras, tais vertentes não consideram o Estado como um problema em si mesmo, mas como produto de conflitos que se originam e se reproduzem na

sociedade. Apesar dos avanços teóricos realizados por essas correntes intelectuais, Mann as considera insuficientes, porque negam a autonomia do Estado para regular, de forma original e independente, as rotinas. O autor propõe assim uma teoria dual, capaz de reunir as diferentes dimensões do Estado para esclarecer seus mecanismos de exercício de poder.

De acordo com Michael Mann (1984), é possível caracterizar o Estado segundo duas perspectivas principais: a perspectiva institucionalista e a perspectiva funcionalista. Assim, “o Estado pode ser definido em relação ao que parece, institucionalmente, ou em relação ao que realiza; quer dizer, em relação a suas funções” (MANN, 1997, p. 60). O autor recupera assim alguns atributos do Estado bastante explorados na literatura sobre o tema: um conjunto de instituições e um corpo de funcionários que se distinguem; uma centralidade, visto que seu poder emana de um centro decisório; o monopólio da autoridade para elaborar e sancionar leis; o monopólio dos meios de coerção para o exercício da violência legítima. Todos esses atributos tornam o Estado facilmente reconhecível pelos membros da sociedade civil. Por um lado, seu caráter institucional é identificado através de seu corpo de funcionários e suas instituições; por outro lado, seu caráter funcional deriva das normas elaboradas e estabelecidas para ordenar as rotinas sociais, além da realização de políticas e ações públicas que atendam às necessidades dos seus cidadãos. A partir dessa definição mínima, o autor levanta questões sobre o poder das elites dirigentes e do próprio Estado em relação aos movimentos da sociedade civil. Como, afinal, distinguir o poder de influência das elites de outras formas de poder que se manifestam na sociedade? Para responder, Mann sofisticou seus argumentos, distinguindo o poder despótico das elites do poder infraestrutural do Estado.

O autor esclarece que o poder despótico se refere justamente ao poder das elites do Estado – as elites dirigentes – no exercício de ações que ultrapassam a simples organização das rotinas sociais. O poder despótico é, desse modo, um poder autoritário, que não passa pelas negociações usuais entre o Estado e a sociedade. Em poucas palavras, o poder despótico é o poder autônomo

das elites.

O segundo tipo de poder, amplamente difundido nas sociedades capitalistas e democráticas, é o poder infraestrutural dos Estados. Trata-se do poder de que o Estado usufrui para alcançar a sociedade civil e fazer valer suas decisões de maneira logística e racional, em todo o território nacional.

Mann explica ainda que o poder infra-estrutural se expandiu nas sociedades industriais, graças ao avanço dos meios técnicos necessários à penetração do Estado no território. O poder infra-estrutural resulta assim de todos os meios pelos quais o Estado regula o cotidiano, sem que para tanto precise solicitar sistematicamente a autorização da sociedade civil. Isso porque o poder infra-estrutural é um poder negociado, que resulta das regras de funcionamento do próprio regime democrático. O Estado pode, por exemplo, cobrar impostos e taxas, porque a população aceita esse ônus; o pagamento de impostos é um elemento constitutivo do Estado democrático e faz parte das negociações usuais necessárias à organização do cotidiano social (WEISS, 2006, p. 172-173). Desta maneira, Michael Mann considera que quanto maior o poder infra-estrutural do Estado, maior sua capacidade de controlar as rotinas e ordenar o cotidiano em seu território (MANN, 1997, p. 61). O poder infra-estrutural do Estado é assim imenso, e efetivamente submetido ao crivo da sociedade na ocasião dos escrutínios eleitorais. É o que distingue, aliás, as sociedades capitalistas e democráticas das sociedades históricas, mais vulneráveis ao poder das elites governantes.

As categorias analíticas desenvolvidas por Mann são certamente modelos abstratos; na realidade, os dois tipos de poder identificados pelo autor se conjugam de diversas maneiras (MANN, 1997, p. 63). Todavia, essas ferramentas teóricas são interessantes, na medida em que nos conduzem a uma reflexão sobre as diferentes capacidades dos Estados para afetar as rotinas sociais.

Se a Geografia Política classicamente se interessou pelos conflitos territoriais e pelas relações de força entre Estados, o poder infraestrutural dos Estados identificado por Michael Mann nos situa em outra dimensão do político, aquela de produção da

legitimidade social (LEVY, 1994). Em se tratando de práticas cooperativas intermunicipais, passam a nos interessar as negociações, as relações que derivam do aparelho dos Estados e que se reproduzem nos limites dos territórios nacionais. A organização político-administrativa dos Estados no espaço constitui assim um ponto de partida para pensarmos as diferenças em relação aos seus poderes infraestruturais e seus efeitos os mais concretos.

### **França e Brasil, um olhar comparativo sobre dois modelos de Estados**

No Brasil e na França, a comuna e o município são as escalas de gestão as mais próximas do cidadão. O *maire*, figura do prefeito brasileiro na França, é eleito por sufrágio universal indireto na França. Juridicamente, as escalas de gestão local se inscrevem nas Constituições dos dois países – a de 5 de outubro de 1988 para o Brasil, e a de 4 de outubro de 1958 para a França (CHICOT, 2006, p. 135). Além disso, pode-se dizer que os processos de descentralização que ocorreram na França e no Brasil seguiram a mesma lógica de reforço das escalas de gestão locais. No entanto, cada modelo de Estado resulta de processos históricos e de interações particulares entre a sociedade, o Estado e seu território.

A centralização e a forte burocratização constituíram a marca do Estado francês e de sua capacidade para estabelecer e difundir os valores republicanos por todo o território nacional. A fina malha administrativa comunal, associada à existência de um denso corpo de funcionários, contribuíram para a difusão de códigos de conduta e valores comuns, para o ordenamento das práticas sociais e também para a consolidação de um sistema eficaz de provimento de bens e serviços públicos no território. Nos termos de Michael Mann, pode-se dizer que na França o Estado foi bem sucedido no exercício de seu poder infraestrutural, através da difusão de valores e do ordenamento das rotinas sociais. Neste quadro, as comunas francesas ganham um significado peculiar, tanto porque constituem o espaço de organização política da vida cotidiana quanto pelos valores simbólicos de seus limites territoriais. O grande número



de comunas – mais de 36 000 em um território nacional que é 15 vezes menor que o brasileiro – foi assim favorável à fixação das bases do modelo de Estado francês unitário e centralizado (RICHARD e COTTEN, 1983, p. 28).

Por outro lado, a organização territorial do Estado brasileiro está fundamentada no federalismo, que pressupõe uma repartição equilibrada de competências e recursos entre as escalas de poder. Historicamente, a União é a escala de concentração de recursos, responsável pelo ordenamento territorial e pelo exercício de funções redistributivas capazes de equilibrar o pacto. No entanto, em diversos momentos da história política brasileira, o regime federal foi desrespeitado, e o Governo Federal interveio nos espaços de ação municipais e estaduais, rompendo o equilíbrio do pacto. Em 1988, com o retorno da democracia, o pacto federativo estabelecido pela Constituição reza pela cooperação entre as escalas de poder e consagra o Município como ente federativo. Uma das particularidades do modelo federativo brasileiro é assim a tripla soberania: tanto a União, quanto os Estados federados e os Municípios são entes federativos, autônomos no exercício de suas competências definidas pela Constituição. Em outras palavras, não há possibilidade de hierarquia ou imposição de normas de uma escala de decisão às outras; cada escala de decisão é soberana no exercício de suas funções dentro de seus limites territoriais.

A Constituição de 1988 inaugura também um tipo de federalismo cooperativo, que pressupõe competências difusas e compartilhadas entre as três escalas decisórias. Tal característica traz novos desafios para a coordenação de ações e definição de políticas públicas conjuntas entre os entes federados. A complexidade do federalismo brasileiro resulta assim dos laços que se estabelecem entre Governo Federal, Estados e Municípios para o equilíbrio do pacto. Precisamente, a descentralização resulta não apenas das diferentes capacidades administrativas e fiscais dos entes federados, mas também e, sobretudo, de ações deliberadas das escalas de gestão superiores para tornar a descentralização atrativa para as escalas de gestão inferiores. As estratégias de incentivo à descentralização –

através da transferência de recursos, técnicos, financeiros e humanos – são assim peça chave para o sucesso da transferência de atribuições nos mais diferentes setores das políticas públicas. Conseqüentemente, o processo político é lento e incerto, suscetível ao risco de sobreposição de competências, e o que é pior – ausência da ação do poder público em certos setores.

Não é demais lembrar que, com um território de dimensões quinze vezes maior que o território francês, o Brasil conta com pouco mais de 5.500 municípios, desigualmente distribuídos no território nacional. Este dado é significativo para refletirmos sobre a capacidade infraestrutural do Estado brasileiro, que depende não apenas das redes de transporte e de comunicação, mas também dos municípios que asseguram o provimento de bens e serviços públicos no interior do país.

Na França, o debate atual acerca da descentralização empreendida por um governo de direita, inscreve-se em uma tendência de redefinição das divisões político-administrativas, tendo-se em vista a redução dos custos do aparato estatal. Se no Brasil a descentralização resulta da expansão da base infraestrutural do Estado e de mudanças profundas no âmbito da sociedade, na França também, a descentralização deriva de um reajuste do aparelho do Estado como resposta à complexidade das relações sociais em um território mais urbanizado e mais integrado economicamente. Por outro lado, tais mudanças se ajustam também a outras demandas (econômicas e políticas) que se manifestam no cenário internacional, notadamente no âmbito da União Europeia.

Cabe pontuar que a Lei Deferre promulgada em 2 de março de 1982, considerada o Ato I da descentralização, lança uma série de modificações que reforçam a autonomia das comunas. Dentre as quais, destaca-se a supressão da tutela administrativa exercida pelos prefeitos dos departamentos, além da transferência de atribuições e recursos do Estado às comunas (notadamente a aplicação de direito do solo), aos departamentos (assistência social) e às regiões (formação profissional, entre outras competências). Em 1983, outras leis empreendem nova partilha de competências entre o Estado e

as coletividades territoriais . Entre os anos de 1980 e 1990, políticas públicas no campo do planejamento urbano, do meio ambiente e da saúde foram lançadas. Nos anos 1990, com a promulgação de leis estimulando a cooperação intermunicipal, contratos se estabelecem entre comunas, entre estruturas intercomunais e regiões de diferentes países europeus, inaugurando uma nova onda de territorialização de políticas públicas (DOUILLET, 2005) . A elaboração de projetos de desenvolvimento global para determinados territórios, cuja delimitação resulta de contratos intercomunais, torna-se prática corrente entre comunas confrontadas com problemas de gestão semelhantes.

Entre os anos 2002 e 2004 e, sobretudo, após a promulgação da lei de 28 de março de 2003, o processo de descentralização conhece uma nova fase. A lei de "organização descentralizada da República" inclui pela primeira vez o termo "descentralização" na Constituição, assegurando o poder de decisão sobre questões de ordem administrativa às coletividades territoriais. No entanto, o Estado preserva seu poder de controle sobre as coletividades territoriais: os chefes dos poderes executivos locais e regionais permanecem submetidos ao controle à posteriori dos representantes do Estado (os prefeitos que, desde 1982, são chamados de comissários da República). Resta que as coletividades territoriais podem desde então se administrar livremente e decidir sobre os meios para o exercício de suas competências definidas pela Constituição . Contudo, constitucionalmente, a França guarda seu caráter unitário, haja vista que toda coletividade territorial atua como um desmembramento do Estado, não existindo soberania política nas escalas subnacionais (THOENIG, 1993, p. 91).

Enfim, é interessante ressaltar que a descentralização se operou na França a partir da transferência do Estado de "blocos de competências", enquanto no Brasil o mesmo processo varia de acordo com o setor da política pública considerada e o grau de adesão dos municípios. Em todo caso, a comuna desfruta de uma ampla gama de competências, além de poder intervir em nome do "interesse comunal", se as competências das demais coletividades

não estabelecerem obstáculos pra tal. Em um estudo comparativo que trata do rearranjo das estruturas político-administrativas da França e do Brasil, é interessante notar o caráter gradual da descentralização na França, um processo que se deu a partir da promulgação de leis precisas e exaustivas acerca da transferência de atribuições. As coletividades territoriais permaneceram, no entanto, durante todo o processo, enquadradas pelo Estado. No Brasil, a descentralização veio à reboque do retorno da democracia, e varia de um espaço à outro, segundo os conteúdos sócioeconômicos e políticos que favorecem ou não a adoção de determinadas tarefas pelos municípios.

No que concerne à cooperação intermunicipal, nos dois países, as questões que emergem derivam da ampliação das atribuições e da capacidade decisória nas escalas locais. Fundamentalmente, discutem-se novas formas de gerir os espaços políticos mais próximos do cotidiano, mas que são também afetados por decisões cuja origem ultrapassa as fronteiras nacionais . Por cooperação intermunicipal entendemos acordos voluntários entre dois ou mais municípios, no Brasil, e entre comunas, na França, visando-se à maximização de recursos materiais, humanos, técnicos e informacionais, capazes de beneficiar o conjunto de municípios ou comunas participantes. Tais acordos estabelecem regras de funcionamento e de inserção de cada município ou comuna em uma estrutura de cooperação, que se concretiza pela definição de novos limites territoriais para enfrentamento de problemas e elaboração de ações conjuntas. O território "da cooperação" assim fixado é não somente afetado por políticas públicas, mas se torna o próprio referencial das relações intermunicipais.

Ainda que, no Brasil, a cooperação entre municípios tenha sido inaugurada em 1934, a propagação dos Consórcios se insere necessariamente no contexto atual de consolidação de um tipo de federalismo cooperativo, típico de federalismos maduros e que se distingue do modelo competitivo que predominou nos anos 1980 e 1990. Tanto que a maior parte dos Consórcios resulta de políticas de incentivo realizadas pelas escalas superiores, sobretudo pelos Estados, que estimulam a criação de Consórcios Intermunicipais



em suas próprias Constituições. Ademais, os Estados podem prestar apoio técnico, jurídico e financeiro para favorecer a cooperação entre municípios. Dessa forma, diferentemente da França, onde as iniciativas partem dos atores locais (contando-se com uma forte e direta participação dos *maires*), no Brasil, os Consórcios são afetados pelas mediações do pacto federativo, sendo muitas vezes criados de acordo com as vantagens ofertadas pelas escalas de gestão superiores. Estados e Governo federal são os principais financiadores dos Consórcios, dificilmente sustentados apenas com recursos municipais. Dito de outro modo, as trocas federativas e o tratamento verticalizado e setorial das políticas públicas estão na base do formato das práticas cooperativas que se desenvolvem entre os municípios brasileiros. Na França, os departamentos são encarregados de organizar a cooperação inter-comunal em suas circunscrições, mas esse papel tem um caráter mais consultivo do que imperativo; permanece a cargo dos governos locais a decisão sobre os parceiros e os limites territoriais do espaço da cooperação.

Nos dois países, a importância da cooperação é, porém, evidente no quadro de insuficiência de recursos disponíveis nas escalas locais, sobretudo para a implantação e manutenção de equipamentos onerosos. Na França, o tamanho ínfimo de algumas comunas dificulta tanto a criação de certos equipamentos urbanos quanto o planejamento territorial. No Brasil, é também a insuficiência de recursos – técnicos, humanos, administrativos e financeiros – que incita à adoção de práticas cooperativas. Por essa razão, os Consórcios são tidos como estratégias sedutoras para os municípios menores, notadamente para a prestação de serviços mais onerosos, como no caso dos serviços e equipamentos de saúde. Entretanto, os Consórcios parecem pouco atrativos quando se trata da prestação de serviços de proximidade, que exigem intervenções mais localizadas dos poderes públicos.

Outro ponto diz respeito à capacidade das comunas francesas para arrecadar recursos próprios. No Brasil, uma estrutura de cooperação intermunicipal é uma extensão dos poderes públicos municipais, não sendo autorizada a arrecadar impostos. Assim, os Consórcios são

financiados ora por recursos transferidos pelos municípios participantes, ora por subvenções recebidas dos Estados. Na França, ainda que os delegados responsáveis pela gestão das estruturas de cooperação não sejam eleitos pelo voto direto, as EPCIs podem arrecadar impostos, o que estreita os laços entre os parceiros e favorece as ações conjuntas. Além disso, a arrecadação própria amplia a autonomia financeira das comunas para a realização de investimentos nos espaços da cooperação. Essa inversão de papéis – o atrelamento dos Consórcios às políticas e recursos dos Estados e do Governo Federal, e a relativa autonomia política e econômica das estruturas inter-comunais francesas – nos remetem à própria complexidade do modelo federal brasileiro e à repartição de recursos e funções entre as escalas de poder. Considerando-se os entraves do município e os gargalos do pacto federativo, os problemas enfrentados pelos Consórcios refletem em muito os problemas dos próprios municípios na estrutura federativa brasileira. Seriam os municípios brasileiros mais dependentes do que imaginamos?

Essa questão pode ser desmembrada em questões secundárias. Essas últimas tocam necessariamente o problema da falta de clareza sobre as competências locais e os mecanismos de coordenação de ações que se desenvolvem em escalas decisórias distintas. Em última instância, é possível interrogar de que forma as dificuldades de articulação interfederativa obstruem a capacidade do Estado para exercer seu poder infraestrutural, garantindo uma ubiquidade territorial de bens e serviços públicos. Ou ainda, os Consórcios Intermunicipais, ao valorizarem a articulação entre municípios, estados e governo federal, constituem soluções institucionais para superação desses entraves? Sem almejar responder a tais questões nesta comunicação, limitamo-nos a assinalar que a lógica setorial e fragmentada das políticas públicas é ainda predominante e dificulta o vislumbre de soluções globais, territorializadas e articuladas entre as três esferas de poder.

Em suma, as maneiras de conceber a cooperação intermunicipal estão necessariamente atreladas aos quadros institucionais nos quais essa prática se inscreve. À luz do federalismo

cooperativo brasileiro, os municípios raramente se lançam em estruturas de cooperação intermunicipal sem o apoio técnico e financeiro dos Estados. Enquanto as comunas, inscritas no modelo unitário e descentralizado francês, parecem desfrutar de uma margem de manobra mais ampla. Tais sutilezas reforçam a importância do método comparativo para apreendermos nossa própria realidade. Porque o território é uma dimensão

inescapável dos Estados, as diferentes formas de organizá-lo afetam a capacidade do Estado para implementar políticas públicas e ordenar as rotinas sociais. Enfim, consideramos que as práticas cooperativas intermunicipais abrem uma agenda de pesquisas que merece ser melhor explorada no campo da Geografia Política, assim como os estudos comparativos sobre os efeitos de políticas públicas similares em modelos de Estado distintos.

### Notas.

1. Tradução do autor. Versão original : « Voilà autant de formulations qui rappellent que la comparaison nous place « d'emblée sur le registre d'une épistémologie fondamentalement dialectique en vertu de laquelle la négation de Soi par confrontation à l'Autre reste un moyen privilégié de la connaissance du Même » (DUPRÉ et. Al., 2003, p. 9).

2. Versão original : « ...si deux entités sont semblables en tout point, si toutes leurs caractéristiques s'accordent, alors elles constituent la même entité ». Ver SARTORI, 1994, p.20.

3. Versão original : « le comparatisme est à la base de la généralisation ». Ver RETAILLÉ, 2003, p. 187.

4. Referimo-nos aqui ao projeto de Michal Mann intitulado *The Sources of Social Power*, que engloba dois volumes: *A History from the Beginning to 1760 AD (1986)* e *The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. O terceiro volume, dedicado à época contemporânea, ainda não foi publicado. Para uma introdução sobre o projeto de Michael Mann, ver SCHROEDER, R., 2006.

5. O autor retoma assim os atributos clássicos do Estado, notadamente as reflexões de Marx, Weber, Durkheim...para desenvolver sua discussão original sobre o poder infra-estrutural dos Estados. Sobre as noções apropriadas e discutidas por Michael Mann, ver o artigo de SCHROEDER, R., 2006.

6. Cabe lembrar que, na França, as comunas têm um valor simbólico bastante peculiar, que remonta aos debates ocorridos à luz da Revolução. Tais debates se referiam, entre outros temas, à reforma da divisão político-territorial francesa, tendo-se em vista assegurar a todos os cidadãos iguais condições de acesso aos serviços do Estado. Foi definido que os limites comunais preservariam os limites das antigas paróquias existentes durante o Antigo Regime, respeitando-se os valores sociológicos da comuna enquanto espaço de organização da vida comunitária rural. Por outro lado, sobretudo nas cidades então incipientes, a comuna passou a ser o espaço de organização da vida política dos cidadãos iguais em direitos em deveres. Até os dias de hoje, as comunas preservam seus significados enquanto espaços de organização do cotidiano, de pertencimento, e também de primeira escala de organização da vida política.

7. Segundo os resultados parciais do censo demográfico 2010, do IBGE, o Brasil conta com um total de 5 565 municípios.

8. Em contraposição às primeiras medidas descentralizadoras e democratizantes realizadas pela esquerda nos anos 1980.

9. Na França, os prefeitos departamentais constituem os representantes dos Estados na escala dos departamento e têm por função zelar pelo cumprimento das leis do Estado em todo o território.

10. Na França, as escalas administrativas são denominadas coletividades territoriais, e

compreendem as regiões, os departamentos e as comunas)

11. A expressão « territorialização das políticas públicas », muito em voga na França, é justamente empregada para se fazer referência a políticas voltadas para o desenvolvimento global de um determinado território, em contraposição à organização segmentada das políticas públicas setoriais. Esta concepção abarca também a valorização do local para a elaboração e execução de políticas públicas, diferentemente da lógica *top-down* que vigorou na maior parte dos Estados ocidentais durante a década de 1980. Engloba ainda os preceitos da governança política, com ampla participação dos mais diversos atores locais na elaboração de projetos para o futuro. Para maiores detalhes, ver DOUILLET, 2005, p.76.

12. Antes do referido texto de caráter descentralizador, o controle do Estado sobre as coletividades territoriais se dava *a priori*; ou seja, todas as decisões deveriam passar pelo crivo dos prefeitos dos departamentos, representantes do Estado no território, responsável pela garantia do exercício da lei do Estado e do respeito à Constituição em todo o território. Esse tipo de controle da legalidade *a posteriori* sucede o regime de aprovação *a priori*, no modelo centralizado. Desde 2003, o controle da legalidade se dá portanto através do exame da legalidade dos atos administrativos, que não mais dependem de aprovação anterior.

13. Versão original que figura no texto constitucional:  
« Dans les conditions prévues par la loi, ces

collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

14. Patrice Duran, *op. cit.*, dont p. 98.

15. No Estado do Rio de Janeiro, os Consórcios são citados no Plano de Regionalização e no Plano de Investimentos do Estado para o período 2008-2011. Além disso, diversos seminários e *workshops* foram organizados pelo Estado do RJ nas suas regiões administrativas a fim de estimular a formação de Consórcios. Cf. Informações fornecidas pela Secretaria de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro. Entrevistas realizadas em 8/10/2008.

16. Na França, os departamentos são recortes puramente administrativos que representam o Estado central nas escalas subnacionais.

17. As comunas menores abrigam menos de 50 habitantes e possuem menos de três hectares.

18. No contexto brasileiro, os municípios considerados como municípios pequenos possuem menos de 20.000 habitantes.

19. Os escrutínios para a eleição direta dos delegados inter-comunais passam a ocorrer a partir de 2014, conforme a reforma territorial aprovada pela Assembléia Nacional Francesa em 17 de novembro de 2010.

### Bibliografia

AGNEW, John (ed.). Political Geography : a reader. London, New York, Sidney: Auckland, Arnold, 1997.

BADIE, Bertrand ; HERMET, Guy. La politique comparée. Paris : Armand Colin, 2001.

CASTRO, Iná Elias de. "O território e o poder autônomo do Estado: uma discussão a partir da teoria de Michael Mann". Anais do VII Encontro Nacional da ANPEGE: Complexidade e desafios do pensar geográfico. Curitiba, 2009.

CASTRO, Iná Elias de. Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 2005.

CHICOT, Pierre-Yves. « Regards croisés sur les municipios et les communes ». Pouvoirs locaux. Paris : Institut de la Décentralisation, 2006, vol. 1, n. 68, pp. 135 – 142.

DETIENNE, Marcel. Comparer l'incomparable. Paris

: Editions du Seuil, 2000.

DOGAN, Mattei. « Y-a-t-il des paradigmes en science comparative ? ». In : THIRIOT, Céline et al. *Penser la politique comparée : un état de savoirs théoriques et méthodologiques*. Paris : Karthala, 2004, pp. 19-32.

DOUILLET, Anne- Cécile. « Les politiques contractuelles de développement local en milieu rural ». IN : FAURE, Alain et DOUILLET, Anne Cécile (dir.). *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 2005, pp. 75-92.

DUPRE, Michelle et. Al. « Les comparaisons internationales : intérêt et actualité d'une stratégie de recherche ». In LALLEMENT, M., SPURK, J. (dir.). *Stratégies de la comparaison internationale*. Paris : CNRS Editions, 2003. p. 7-18,.

GAZIBO, Mamadou ; JENSON, Jane. *La politique comparée: fondaments enjeux et approches théoriques*. Paris : Les Presses de l'Université de Montréal, 2004.

GOTTMANN, Jean. *La politique des États et leur Géographie*. Paris : Librairie Armand Colin, 1952.

JOHNSTON, Ronald John. *Political, electoral and spatial systems: an essay in Political Geography*. Oxford : Clarendon Press. New York : Oxford University Press, 1979.

LEVY, Jaques. *L'espace légitime : sur la dimension géographique de la fonction politique*. Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1994.

MANN, Michael. « The autonomous power of the State' (1984) ». In : AGNEW, J. (ed.). *Political Geography: a reader*. London, New York, Sidney: Auckland, Arnold, p. 58-81, 1997.

MANN, Michael. *The sources of social power: the rise of classes and nation-states, 1760-1914*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1988.

RETAILLE Denis. *Le monde du géographe*. Paris : Presses de Science Po, 1997.

RICHARD, Pierre ; COTTEN, Michel. *Les communes françaises d'aujourd'hui*. Paris : PUF, 1983. AUTOR, 2010.

SANGUIN, Andre Louis. *La géographie politique*. Paris : PUF, 1977.

SARTORI, G. "Bien comparer, mal comparer". *Revue Internationale de Politique Comparée*. Bruxelles : De Boeck Wesmael, vol. 1, n°. 1, 1994, p. 19-36.

SCHROEDER, Ralph. "Introduction: the IEMP model and its critics". In: HALL, J., SCHOROEDER, R.(ed.). *An anatomy of power: the social theory of Michael Mann*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 1-16.

SPURK, Jan. « Epistémologie et politique de la comparaison internationale : quelques réflexions dans une perspective européenne ». In : LALLEMENT, Michel et SPURK, Jan (dir.). *Stratégies de la comparaison internationale*. Paris : CNRS Editions, 2003, pp. 71-82.

THOENIG, Jean Claude. « La Décentralisation : dix ans déjà, et après ? ». In : GILBERT, Guy et DELCAMP, Alain (orgs.). *La décentralisation dix ans après*. Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (LGDJ), 1993, pp. 89-100.

WEISS, Linda. "Infrastructural power, economic transformation and globalization". In: HALL , J.; SCHOROEDER, R. (dir.). *An anatomy of power: the social theory of Michael Mann*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 167-186.